Québec

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE FINANCEMENT DU RÉSEAU UNIVERSITAIRE QUÉBÉCOIS

Avis du Conseil des universités
au Ministre de l'Enseignement
supérieur et de la Science

Code: 2310-0114

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: quatrième trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 88.5
ISSN: 0709-3985
ISBN: 2-550-19197-8

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. **Introduction** 1

2. **Historique de la "formule historique" et des tentatives de réforme des bases de financement** 4

3. **Les grands objectifs de l'enseignement supérieur** 13

   3.1 Accroître l'accessibilité 14
   3.2 Améliorer la qualité de l'enseignement 19
   3.3 Accélérer le développement des études supérieures et l'excellence de la recherche 22
   3.4 Accroître l'efficacité et l'efficience 24

4. **Les caractéristiques d'une politique de financement** 27

   4.1 Une couverture suffisante des besoins 27
   4.2 La prise en compte des deux missions fondamentales des universités 27
   4.3 Equité du financement, simplicité et souplesse de la formule 28
   4.4 La recherche de l'équilibre à maintenir entre l'autonomie des universités et la cohérence d'ensemble du système universitaire québécois 29
   4.5 Stabilité et prévisibilité 31

5. **La répartition des fonds entre les établissements** 33

   5.1 Le financement de l'enseignement 34

      5.1.1 Le financement de l'enseignement par les intrants 35
      5.1.2 Le financement de l'enseignement par les activités et/ou les ressources 38
      5.1.3 Le financement de l'enseignement en fonction des extrants 40

   5.2 Le financement de la recherche 43

      5.2.1 Les modalités de prise en charge des frais indirects 45

   5.3 Les considérations spécifiques à la taille et la périphérie 48

6. **Conclusion et recommandations** 52

1. Introduction

La révision du financement des grands réseaux décentralisés est traditionnellement pour l'État québécois une occasion de réflexion majeure sur la raison d'être, les objectifs, principes et modalités de service à la population.

La révision du financement du système universitaire n'échappe pas à cette tradition, mais elle est encore complexifiée par la nature même du système qui comprend un petit nombre d'institutions présentant une grande diversité dans leur histoire et leurs caractéristiques. Cette situation qui rend difficile une généralisation de l'approche financière n'élimine pas pour autant le besoin d'équité dans la péréquation.

En se lançant dans l'élaboration d'une nouvelle politique de financement, plus particulièrement centrée sur la formule de répartition des subventions aux universités, le Gouvernement du Québec répond à un besoin pressant mais accepte donc un défi de taille.

Par rapport à une réflexion dont l'issue aura forcément un impact majeur sur le réseau des universités, le Conseil des universités ne souhaite pas adopter une attitude attentiste et se contenter de réagir à la politique choisie par le gouvernement. Il entend plutôt, dans le présent avis, contribuer au travail en cours en formulant les bases de sa propre réflexion sur la question.

Dans un avis précédent (88.3) le Conseil a beaucoup insisté sur le sous-financement global du système qui conditionne d'une certaine manière les réactions aux formules de répartition proposées quelles qu'elles soient. Plus le montant global investi dans le système est loin des besoins minimums et plus les jugements individuels et collectifs sur les modes de répartition seront évoqués comme arguments d'inéquité.

S'il est souhaitable de ne pas tomber dans la confusion des deux problématiques, il est par contre indispensable de ne pas les dissocier complètement dans l'approche globale du financement du système. Dans ce sens, le présent avis est à lire en relation avec l'avis 88.3 sur le "financement du réseau universitaire en 1988-1989".

Dans son souci d'apporter un éclairage valable sur les alternatives possibles de mécanismes de répartition, le Conseil a effectué une réflexion préalable sur les points suivants:

- Examen de l'histoire du financement gouvernemental des universités depuis 1960. Cette rétrospective critique vise à inventorier et évaluer les formules déjà utilisées de façon à éviter des solutions déjà vécues sans succès ou de s'assurer de l'opportunité d'une reprise de solutions anciennes mais rendues plus pertinentes à cause d'une évolution du contexte.

- Identification des objectifs du financement gouvernemental. Cette réflexion, qui peut aussi servir de cadre à une discussion sur le niveau de financement requis, vise à déterminer les buts essentiels poursuivis par l'Etat, qui a choisi de prendre en charge en grande partie la mission éducation au niveau universitaire. Cette identification doit permettre de dégager les modalités de répartition qui seraient les plus à même de contribuer à réaliser les objectifs poursuivis.

- Détermination des grandes caractéristiques d'une formule de financement. Cette réflexion est centrée sur les conditions de mise en place d'une telle politique compte tenu du comportement actuel et prévu du système universitaire et des conditions de base à rencontrer pour que la formule puisse réellement servir les grands objectifs.

Comme on l'a dit précédemment, les mécanismes proposés et les recommandations qui en découlent, ne constituent qu'un intrant à la réflexion en cours actuellement au Ministère et dans le réseau en vue d'éclairer

le Ministre dans l'orientation de cette opération. Le Conseil sera plus précis dans l'avis ultérieur qu'il formulera suite au dépôt, par le Ministre, de sa nouvelle politique.

Le présent avis revêt donc un caractère assez général, qui ne tient cependant qu'en partie de l'état actuel des discussions. D'autres considérations, telles que le degré de développement et la précision des politiques gouvernementales entourant l'enseignement supérieur, expliquent aussi le caractère de cet avis. Le Conseil, en effet, n'a pas voulu traiter ici des objectifs et des priorités, de ce qui doit donc constituer la base et la raison d'être du support gouvernemental, autrement que pour en rappeler les grandes orientations et les caractéristiques connues. Or, ces éléments de politique sont souvent demeurés très généraux et par voie de conséquence quelque peu insatisfaisants lorsqu'ils doivent servir de base à des gestes ou à des politiques de financement, et cela même si la mise en correspondance des grands objectifs gouvernementaux et des caractéristiques du système universitaire permet déjà de dégager quelques grands traits d'une politique de financement. Des précisions supplémentaires permettraient d'aller plus loin et de mieux arrimer cette politique de financement avec une politique d'ensemble de l'enseignement supérieur.

Le Conseil constate à cet égard que plusieurs pays ont depuis quelques années cherché à adapter au contexte actuel leurs politiques à l'égard de l'enseignement supérieur. L'Angleterre, la France, les Etats-Unis et même le Japon ont ainsi voulu mieux définir l'accessibilité, amener leurs établissements à bien préciser leur mission, favoriser la recherche de l'excellence et rationaliser l'usage de crédits de plus en plus rares pour permettre une compétitivité accrue. Le Conseil croit que le Québec ne pourra pas encore longtemps faire l'économie d'une telle réflexion qui devrait l'amener à se doter d'une politique plus précise et de moyens plus efficaces d'orientation de l'enseignement supérieur. Il a quant à lui bien l'intention de poursuivre ses études en ce sens et de contribuer ainsi à cette réflexion.

2. Historique de la "formule historique" et des tentatives de réforme des bases de financement

De 1960 à 1968, le gouvernement du Québec adopta une politique de financement universitaire basée sur la notion de subventions d'équilibre. De 1968 à 1971, il amorça une normalisation des dépenses prévues par les universités pour diverses fonctions et appliqua une méthode par fonction et par étudiant. Cette méthode consistait à multiplier le nombre d'étudiants inscrits dans chaque établissement par un montant forfaitaire pour chaque fonction retenue.

Finalement en 1971-72, le Ministère de l'Education (MEQ) opta pour la méthode dite historique qui considérait comme base les dépenses réelles des universités en 1969-70 corrigées par certains ajustements. Le Ministère justifia l'abandon de la méthode par fonction par le danger "qu'une normalisation hâtive basée sur des données imparfaites tendrait à uniformiser l'allocation des ressources autour d'une moyenne qu'il est difficile à définir et qu'il n'apparaît pas souhaitable d'établir"[1].

L'approche historique écarte-t-elle vraiment ce danger, ou ne produit-elle pas le danger inverse, c'est-à-dire, une inéquité par défaut de normalisation? "L'approche historique suppose que les dépenses considérées de chaque université ont atteint au départ des niveaux relativement comparables"[2]. Le réseau à cette époque n'avait pas la même configuration qu'aujourd'hui. L'année de base 1969-70 constitue une année de démarrage pour l'Université du Québec. Concordia, résultat de la fusion de Sir George Williams et de Loyola, n'existait pas encore.

Il semble difficile d'établir dans quelle proportion ce sont les bases de la formule historique ou les multiples modifications qu'a subies le

---

1. Financement des universités 1972-73, MEQ, p. 10.

2. Idem.

système depuis 15 ans, qui sont responsables d'une certaine inéquité de la politique actuelle de financement.

Le Conseil en 1970, lors de son premier avis au Ministre concernant les subventions de fonctionnement avait opté pour un financement par fonctions: enseignement, recherche, bibliothèque, informatique, services aux étudiants, administration ainsi que terrains et bâtiments. Le Conseil, tout comme le Comité des budgets de fonctionnement (Comité Gauthier) quelques années plutôt privilégiait alors l'approche dite "normative". Cependant le Ministère préféra adopter l'approche dite "historique". Le Conseil était d'avis que l'approche historique lorsqu'elle prend pour référence une année dont les coûts ne sont qu'incomplètement normalisés risque d'en perpétuer les anomalies, et en particulier les disparités injustifiées de coût unitaire.

Dès 1973, la Direction générale de l'enseignement supérieur du MEQ et un Comité de concertation composé des représentants des universités et d'un observateur du Conseil, travaillèrent à une formule nouvelle de calcul des subventions. Compte tenu de la complexité de la méthodologie adoptée et de la masse de données requises, le projet fut abandonné.

Le Conseil, dans le cadre de son avis sur les stratégies triennales 1978-1981, proposa l'adoption d'une formule de financement à caractère mixte (historique et normatif).

> "Elle se fonde sur la méthode historique pour l'établissement de l'enveloppe de base. Elle est assortie d'un mécanisme de prélèvement général et d'une formule d'allocation de crédits nouveaux pour le financement des activités prioritaires [...] Pour le financement des demandes relatives à des priorités internes, le Comité préconise une formule de distribution fondée sur une distinction des cycles et des secteurs, et qui aurait pour but de corriger les inégalités apparentes de répartition des ressources entre les établissements. Par contre, le financement des priorités externes, identifiées par

> le Gouvernement et ses instances sectorielles, ne tiendrait pas nécessairement compte de ce critère, et serait assuré pour l'essentiel par l'injection de crédits nouveaux"[1].

Au cours de cette période, le MEQ suite aux recommandations du Conseil des universités ajusta la base de financement des universités Concordia et du Québec à Montréal.

En 1979, la Commission d'étude sur les universités critiqua la méthode historique la qualifiant d'inflationniste. "Cette critique est d'abord fondée sur le fait que les coûts universitaires, en dollars constants, ont continué de croître, alors qu'on aurait dû attendre des économies d'échelle et des gains de productivité au fur et à mesure que croissaient les effectifs étudiants et que s'affermissaient les établissements"[2].

A cette époque, la formule de financement des clientèles additionnelles ne tenait pas compte des cycles et des secteurs disciplinaires. Selon la Commission, ce mode de répartition décourageait les universités de développer les programmes coûteux. La formule historique aurait été, de l'avis de la Commission, défavorable aux petites universités. "Elle aurait, par ailleurs, défavorisé les petites universités du fait que la base retenue (les dépenses réelles de 1969-70) ne tenait pas compte d'éventuelles économies d'échelle [...]"[3].

La Commission, rejetant le financement discrétionnaire et l'approche historique, recommandait un financement par formule s'appuyant sur des données quantitatives, contrôlables et standardisées pour six grandes catégories:

---

1. CONSEIL DES UNIVERSITÉS, Huitième rapport annuel 1976-77, p. 192-193.
2. COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES UNIVERSITÉS, Livre premier, p. 20.
3. Idem, p. 24.

1- enseignement et recherche non subventionnée sur la base des coûts par EETC semblable à la formule ontarienne du "basic income unit";

2- les "supports institutionnels" comprenant les dépenses d'administration ainsi que terrains et bâtiments pourraient être financés "à l'aide d'une formule per capita qui tienne compte des économies d'échelle";

3- les services de soutien seraient financés dans le cadre d'une "intégration progressive dans l'ensemble du réseau, des services qui, comme les bibliothèques et l'informatique, doivent l'être";

4- les services auxiliaires (résidences, alimentation, stationnement, librairies) devraient s'autofinancer;

5- la recherche subventionnée et les services à la collectivité devraient être financés selon la Commission par un système de budgétisation par objectifs;

6- au niveau du financement des immobilisations, "le Comité recommande au gouvernement d'orienter dorénavant ses investissements dans le sens de l'amélioration des conditions susceptibles de faciliter l'enseignement et la recherche et dans le sens d'une utilisation optimale des équipements et d'une accessibilité croissante à ces équipements".

Le Conseil exprima certaines réserves sur cette formule qui entraînait des règles de non-transférabilité des masses. "Une généralisation de cette pratique entraînerait alors une réduction de la capacité de l'université d'effectuer des choix, un accroissement des contrôles parcellaires et un affaiblissement consécutif de l'autonomie des établissements"[1].

---

1. CONSEIL DES UNIVERSITÉS, Onzième rapport annuel 1979-80, p. 312.

En novembre 1979, le Conseil publia un avis concernant le financement des universités situées en régions périphériques. Le Conseil reconnaissait que les universités périphériques pouvaient encourir des coûts particuliers bien qu'il n'ait pas été en mesure de préciser le montant qui devrait être accordé à cette fin. En 1980-81, le Ministère versait deux millions de dollars à l'Université du Québec soit 5% des dépenses d'opérations générales de trois constituantes régionales (UQAC, UQAR, UQAT).

Les premières années de la décennie 80 furent caractérisées par une série de compressions budgétaires et de prélèvements qui aggravèrent la situation financière des établissements. Le Conseil des universités dénonça à de multiples reprises ces actions gouvernementales en même temps qu'il recommandait au MEQ de tenir compte des coûts disciplinaires et des cycles dans le financement des clientèles additionnelles.

En 1982, le MEQ donna suite aux recommandations du Conseil en adoptant une pondération par secteur disciplinaire puis par cycle qui devait permettre en 1983-1984 l'application de la formule que l'on utilise encore actuellement pour le financement des clientèles additionnelles:

[(coûts moyens d'ens. x poids du cycle) + soutien] x taux de priorité

Également en 1982, dans le cadre de son analyse sur la situation de l'enseignement universitaire dans la région de Montréal le MEQ tenta une première évaluation du degré de sous-financement relatif des établissements. En 1982-83, il effectua un prélèvement de 10 millions de dollars afin de se constituer une réserve pour le réajustement des bases de financement. Le ministère tentait alors de répondre à la demande du Conseil (avis 81.12) concernant le besoin d'une nouvelle formule de financement. Cependant, devant la complexité de la tâche et l'impossibilité de mener à terme ses travaux, la somme de 10 millions de dollars fut retournée aux établissements au prorata des prélèvements.

En 1984, le Ministère proposa une réforme du cadre de financement du réseau universitaire. Pour chacune des quatre fonctions, enseignement, soutien (bibliothèque, audio-visuel, informatique), administration et terrains et bâtiments, le Ministère tenta d'établir une base normalisée fondée sur la notion de coût moyen réseau à laquelle seraient comparées les dépenses admissibles de chaque université. Les écarts entre la base normalisée et les dépenses admissibles auraient servi à moduler les compressions budgétaires. Il n'était donc pas question d'injecter de l'argent neuf dans le système.

Les quatre fonctions étaient pondérées par l'application de quatre paramètres: les secteurs disciplinaires, les cycles, la taille des établissements et les coûts indirects de recherche. Les résultats de l'étude indiquaient un sous-financement important des universités McGill, Concordia et Bishop's.

Bien que généralement d'accord sur le principe de l'ajustement des bases, le Conseil dans son avis 84.1 exprima de sérieuses réserves sur les détails méthodologiques de l'opération. Afin de garantir un minimum de justice et d'équité, le Ministère devrait disposer d'une base de données plus fiable (clientèles, formulaires financiers...). Le Conseil déplora le manque de discussion de fond avec les partenaires du réseau sur le cadre méthodologique, le choix des paramètres et leur importance relative ainsi que sur les facteurs de pondération.

En 1984, le Ministre de l'Éducation reconnut l'existence de ces deux types de problèmes.

> "Concernant les bases de données, nous reconnaissons que l'étude est perfectible [...] Concernant le choix et la mesure des paramètres, les critiques sont précises et nombreuses. Nous reconnaissons qu'il y a place à amélioration dans ce domaine et que la recherche d'un plus grand consensus est désirable. C'est pourquoi, j'ai décidé de donner suite à la recommandation du Conseil des universités de ne pas procéder à l'ajustement des bases de financement des universités dans les règles budgétaires de l'année 1984-85 [...][1].

---

1. BÉRUBÉ, Yves, Mémoire du ministre de l'Éducation à la Commission parlementaire de l'éducation sur le financement des universités, 9 octobre 1984, p. 33.

Le débat sur la réforme du financement universitaire ne s'est pas éteint avec l'abandon du cadre du financement de 1984. Deux Commissions parlementaires sur le financement des universités eurent lieu à l'automne 1984 et 1986. Tous les intervenants furent unanimes à dénoncer l'insuffisance du financement universitaire; cependant la méthode d'ajustement des bases de financement était loin de faire consensus. De son côté, le Conseil des universités publia en décembre 1985 une étude[1] comparant la situation financière des universités québécoises et ontariennes selon les caractéristiques des établisements (taille, faculté de médecine ou non). Le Conseil identifiait quatre établissements comme particulièrement sous-financés: Concordia, McGill, HEC, UQAM.

Dans le Discours sur le budget 1987-88, le ministre des Finances annonçait l'octroi d'une somme additionnelle de 40 millions de dollars pour le financement des universités en 1987-1988. Une partie de ce financement additionnel (15 millions de dollars) était destinée à l'ajustement des bases de financement. Le 9 juin 1987, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science rencontrait les recteurs et proposait une hypothèse de répartition des crédits additionnels.

Au niveau de l'ajustement des bases de financement, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (MESS) proposait de répartir le montant de 15 millions de dollars de la façon suivante: 75% (11 250 000$) entre toutes les universités au prorata du nombre de EETC pondéré par cycle et 25% (3 750 000$) entre les universités dont la base de financement était inférieure à la moyenne du réseau.

On peut résumer le processus de détermination de la moyenne du réseau de la façon suivante:

L'approche retenue par le Ministère visait à standardiser les dépenses admissibles (excluant les déficits) de chacun des établissements à partir des coûts moyens de l'ensemble du réseau et de moduler ces dépenses

---

1. Avis 85.4

en fonction de trois paramètres: les cycles d'étude, les frais indirects de recherche et la taille des établissements.

Les données utilisées étaient celles de l'année 1984-85. Les effectifs (EETC) provenaient de RECU, les dépenses admissibles par fonction étaient extraites des rapports financiers des universités, les frais indirects de recherche étaient calculés à partir des subventions externes de recherche alors que les espaces normalisés incluaient les espaces en propriété et en location.

Douze scénarios étaient élaborés ne différant que par la pondération accordée à chaque paramètre. Le scénario numéro 8 constituait la proposition ministérielle. Dans ce scénario, les cycles étaient pondérés de la façon suivante: 1-2-2,5, les frais indirects de recherche étaient évalués à 30% des frais directs et le facteur taille était considéré. Les calculs du MESS indiquaient que les universités les plus sous-financés étaient Bishop's, HEC et McGill.

Le Conseil, dans son avis 86.23 sur le financement du système universitaire pour l'année 1987-88, exprimait les motifs pour lesquels il ne pouvait endosser la proposition ministérielle de répartition des 15 millions de dollars. C'est au niveau de la méthodologie employée pour déterminer le coût moyen réseau que le Conseil émettait les plus sérieuses réserves.

Ainsi le MESS utilisait des données de 1984-85 (coûts moyens, clientèles...) mais ne tenait pas compte du financement des clientèles additionnelles de cette même année. Cet accroissement des effectifs étudiants générait un ajout de 31,5 millions de dollars à l'enveloppe 1985-86 des universités qu'il aurait fallu comptabiliser comme un compte à recevoir en 1984-85.

De plus, au niveau du paramètre "taille", le Conseil s'interrogeait "sur l'opportunité d'apporter une correction de taille pour la fonction enseignement à des établissements monodisciplinaires comme HEC, Polytechnique ou l'ETS. Par ailleurs, on aurait pu avec autant de raison s'intéresser au facteur éloignement pour les universités installées

loin des grandes villes"[1]. Alors que l'étude des bases de 1984 tenait compte des facteurs "taille" et "périphérie" ceux-ci étaient mutuellement exclusifs dans l'étude de 1987. Ainsi, si l'on avait retenu paramètre "périphérie" (scénario 7) à la place du paramètre "taille" (scénario 8, c'est-à-dire la proposition ministérielle) tous les autres paramètres étant constants, le taux de sous-financement relatif de l'Université Bishop's serait passé de 58,8% à 8,2%.

D'autres questions méthodologiques comme l'utilisation des espaces normalisés et non des espaces réels, la soustraction des déficits... étaient discutables, mais au-delà de la lourdeur de la méthode et la complexité des calculs, c'est l'absence de consultations et les effets possibles de cette méthode sur la future politique de financement qui inquiétait le Conseil. "Le Conseil est d'autant plus réticent qu'il perçoit les calculs du Ministère comme les premiers jalons d'une nouvelle formule de financement"[2].

C'est pourquoi le Conseil recommandait de répartir de façon forfaitaire, le montant de 3,75 millions de dollars entre les quatre établissements qu'il avait déjà identifiés dans son avis 85.4 comme particulièrement sous-financés soit: McGill, Concordia, HEC et UQAM.

Cette brève rétrospective des tentatives de réforme des bases de financement (dont on peut trouver un tableau synopsis en annexe) illustre la complexité de même que la nécessité d'élaborer une nouvelle politique du financement universitaire. Les tentatives avortées de réforme mettent en lumière le besoin d'une réflexion sur les principes et objectifs du financement au début du processus de révision ainsi que d'une collaboration de tous les partenaires du système.

---

1. Avis 86.23, p. 14.

2. Idem, p. 15.

3. Les grands objectifs de l'enseignement supérieur

En 1980 le Conseil affirmait déjà: "l'accessibilité avec la qualité de l'enseignement et de la recherche et l'économie des ressources constituent les trois grands paramètres entre lesquels l'organisation universitaire doit établir un équilibre"[1].

En 1988 la révision de la politique de financement nécessite une remise en cause de ses fondements. C'est à la lumière de l'évolution de la société québécoise en comparaison avec d'autres sociétés développées et d'un examen critique de la situation de l'enseignement et de la recherche que l'on est amené à identifier quatre objectifs en rapport avec l'accessibilité, la qualité de l'enseignement, le développement de la recherche et l'optimisation des ressources.

Ces objectifs sont concurrents et interreliés

- concurrents parce que le Québec doit simultanément viser à relever le niveau général d'éducation de sa population et à prendre sa place dans l'avancement de pointe - le tout avec le maximum d'efficacité et d'efficience puisqu'il dispose de moyens plus limités que certaines nations avec lesquelles il entend se comparer.

- interreliés parce qu'un accent sur plusieurs cibles simultanément risque d'avoir, si les actions sont bien coordonnées, un effet multiplicateur sur tous les tableaux. Par exemple un relèvement général du niveau d'instruction de la population concourt à l'éclosion d'un plus grand nombre de chercheurs donc au développement de la recherche et de l'excellence. Pour que ces objectifs soient valables il est donc indispensable qu'ils soient considérés comme complémentaires plutôt que mutuellement exclusifs.

---

1. Avis 80.6, p. 30.

3.1 Accroître l'accessibilité

Le Conseil des universités en 1973, recommandait "que le gouvernement du Québec réaffirme le principe de l'accessibilité à l'enseignement supérieur pour tous ceux qui ont le désir et les capacités intellectuelles d'y accéder"[1]. Le Conseil recommandait également que dans la poursuite de cet objectif il soit tenu compte des ressources de la collectivité québécoise et de ses besoins. Dans son avis sur l'"Université québécoise des années 80" il réaffirmait que "l'accessibilité aux études doit continuer d'être l'un des principes fondamentaux guidant toute politique de développement de l'enseignement supérieur au Québec"[2]. Le Ministère a confirmé à plusieurs reprises son adhésion à cet objectif.

La Commission d'étude sur les universités a mis en lumière les diverses facettes de ce principe. Il existe bien sûr l'accessibilité aux établissements universitaires par la présence d'établissements dans les principales régions du Québec, par des politiques d'admission adéquates, par une politique cohérente d'éducation permanente et par l'accessibilité financière dont les principaux instruments sont un niveau raisonnable de frais de scolarité et une aide financière aux étudiants adéquate. On peut aussi considérer ce principe sous les aspects de l'accessibilité à une formation de qualité et une accessibilité au marché du travail via les études universitaires.

La société québécoise a enregistré des progrès significatifs au chapitre de l'accessibilité aux études universitaires depuis quinze ans. De 93 594 étudiants en 1971-72, la clientèle universitaire est passée à 233 920 en 1986-87[3] soit une augmentation de 150%. Les étudiants à temps partiel représentent actuellement 50,9% de la clientèle totale alors que cette proportion n'était que de 40% quinze ans plus tôt.

---

1. CONSEIL DES UNIVERSITÉS, Quatrième rapport annuel 1972-73, p. 30.

2. Avis 79.13, recommandation no 2.

3. LA HAYE, Jacques, Effectif étudiant des universités québécoises, Faits saillants de son évolution 1971-72 à 1986-87, DGERU - MESS, janvier 1988.

Comme l'a démontré le Conseil des universités lors de la Commission parlementaire de 1986, bien que la fréquentation universitaire québécoise avoisine la moyenne canadienne (31 EETC par 1 000 de population) le Québec accuse un retard dans la production de diplômés.

> "En résumé donc, le Québec se caractérise par une fréquentation universitaire moindre que celle de ses voisins en ce qui concerne les étudiants inscrits aux programmes habituels de baccalauréat, maîtrise et doctorat. En revanche, les adultes s'inscrivent en plus grand nombre qu'ailleurs le plus souvent à temps partiel et dans les programmes courts. C'est le Québec francophone qui est le principal responsable de ces deux caractéristiques"[1].

Ainsi, en 1985, les universités québécoises ont émis six fois plus de certificats et diplômes de premier cycle que les universités ontariennes mais deux fois moins de baccalauréats[2].

Cette production moindre de bacheliers est en partie responsable des retards québécois à la maîtrise et au doctorat. En effet, le taux de passage des bacheliers aux études supérieures est sensiblement le même au Québec et en Ontario. Le nombre moins élevé de diplômés québécois de deuxième et troisième cycles tient donc pour beaucoup à la production moindre de bacheliers.

En dépit des efforts de la société québécoise dans le secteur de l'éducation, la population du Québec est encore nettement moins scolarisée que la population ontarienne quel que soit le groupe d'âge. Comme l'illustre le tableau 1, l'écart chez les détenteurs de grade universitaire n'est que de un point de pourcentage chez les 65 ans et plus alors qu'il augmente à quatre points de pourcentage chez les 25-44 ans. Non seulement le Québec n'a pas rattrappé l'Ontario, mais l'écart s'accentue entre les deux provinces.

---

1. Mémoire du Conseil des universités à la Commission parlementaire de l'éducation, 1986, p. 7.

2. STATISTIQUE CANADA, L'éducation au Canada, Revue statistique pour 1985-86, Catalogue 81-229, p. 158.

Tableau 1

Population de 15 ans et plus ayant fréquenté l'université ou ayant obtenu un grade universitaire au Québec et en Ontario, en 1986, en pourcentage

Groupes d'âge	QUÉBEC		ONTARIO	
	Études universitaires sans grade (1)	Grade universitaire	Études universitaires sans grade (1)	Grade universitaire
15-24 ans	8,8	3,8	11,1	4,6
25-34 ans	8,7	13,1	10,2	17,2
35-44 ans	9,2	13,6	10,2	17,4
45-54 ans	6,3	8,3	7,0	10,4
55-64 ans	4,4	5,2	5,8	7,0
65 ans et plus	3,4	3,7	4,6	4,8
Total (15 ans et plus)	7,3	8,6	8,7	10,8

(1) Incluant les certificats

Source: STATISTIQUE CANADA, Recensement du Canada 1986, tableau SC86B01. Mars 1988.

L'analyse des données des recensements de 1981[1] et 1986 révèle que la proportion des détenteurs d'un grade universitaire (baccalauréat ou grade supérieur) dans la population de 15 ans et plus est passée de 7,1% à 8,6% au Québec, soit une augmentation de 1,5 point de pourcentage alors que la proportion ontarienne qui était de 9% en 1981 atteignait 10,8% en 1986, soit une augmentation de 1,8 point de pourcentage.

La fréquentation des études universitaires est particulièrement faible chez les francophones (sauf pour les certificats). Diverses études[2] démontrent que la tendance des étudiants francophones de s'orienter au secondaire et au collégial dans des programmes professionnels expliquerait partiellement cette situation.

---

1. STATISTIQUE CANADA. Catalogue 93-929, tableau 11.

2. ST-GERMAIN, Claude, La progression des élèves au secondaire et au collégial selon la langue maternelle. MEQ, 1984.
SYLVAIN, L. et al. Les cheminements scolaires des francophones, des anglophones et des allophones du Québec au cours des années 70. Conseil de la langue française 1985.

Ces quelques données montrent hors de tout doute qu'il y a encore place à une augmentation du taux d'accès aux programmes habituels de formation initiale, baccalauréat, maîtrise et doctorat. Car, ce sont ces programmes qui permettent d'obtenir l'un ou l'autre des grades universitaires dont la possession est déterminante sur le marché du travail. L'avis 88.3 sur "le financement du réseau universitaire en 1988-1989" illustrait bien l'avantage de posséder un grade universitaire sur le marché du travail, les détenteurs d'un tel grade offrant le taux d'activité le plus élevé et le taux de chômage le plus bas[1].

L'éducation des adultes a connu une expansion remarquable dans les universités québécoises. C'est d'ailleurs cette expansion, favorisée par le développement de programmes courts bien adaptés aux besoins d'étudiants adultes le plus souvent actifs sur le marché du travail, qui a permis à la fréquentation universitaire québécoise de se maintenir au même niveau que celle de l'Ontario. Ce type de clientèle est devenu très important au Québec, plus que partout ailleurs en Amérique du Nord, ce qui pourrait s'expliquer partiellement au moins par les retards dans la fréquentation des programmes de grade. Elle permet au Québec de se doter d'une main-d'oeuvre capable de s'attaquer aux problèmes d'aujourd'hui et de progresser vers des défis nouveaux.

Le recours à l'université pour se recycler ou pour obtenir un complément de formation se développe de plus en plus partout dans le monde, en raison entre autres de l'évolution rapide des techniques et des sociétés. Il y a donc lieu de l'encourager et de favoriser l'accès à ceux qui ont véritablement besoin des services universitaires. La forme de ces services pourra cependant évoluer, certains, comme les cours sur mesure ou les programmes intensifs, étant vraisemblablement appelés à se développer.

Le principe de l'accessibilité aux études universitaires est généralement accepté dans la société québécoise et des progrès significatifs ont été réalisés. Au-delà du principe, la question un peu plus délicate est de

---

1. CONSEIL DES UNIVERSITÉS, avis 88.3, p. 17.

déterminer le degré d'accessibilité qui doit être atteint, par quels moyens et quel est l'effort que la société québécoise doit consacrer pour l'atteinte de cet objectif?

En Ontario, la Commission Bovey a défini l'accessibilité de la façon suivante: "La politique générale dont s'est doté le gouvernement il y a plus de vingt ans veut que tous les élèves qui en ont les capacités aient la possibilité de suivre un programme d'études dans une université ontarienne, mais pas nécessairement dans le programme ou l'université de leur premier choix"[1]. Cette définition du concept de l'accessibilité pourrait aussi s'appliquer au Québec. Il faudrait alors l'affirmer, comme le soulignait le Conseil des universités dans son mémoire à la Commission parlementaire de 1986, alors qu'il demandait de préciser la notion d'accessibilité.

Si le Québec a connu une réelle progression dans l'accessibilité aux études supérieures depuis quinze ans, les comparaisons avec d'autres sociétés, et notamment avec l'Ontario prouvent qu'il ne peut abandonner un objectif d'accès large à l'université afin de relever globalement le niveau de scolarité de sa population. Mais, en même temps le Québec doit s'inscrire dans le contexte de compétition internationale dont un des facteurs de réussite est la capacité de produire des diplômés de haut niveau aptes à comprendre la haute technicité et à développer les innovations dans les domaines prometteurs. Dans ce cadre, il est indispensable que le milieu universitaire québécois soit en mesure de détecter les étudiants les plus prometteurs et de leur donner accès à un système qui leur permette de se développer au maximum.

La rencontre de ce double objectif, accessibilité "horizontale" et accessibilité "verticale", constitue pour le Québec un défi de taille et exige un niveau d'investissement en conséquence.

---

1. Les universités en Ontario. Options pour l'avenir, Rapport de la commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, décembre 1984, p. 10.

L'accès à l'université devrait donc demeurer un objectif de notre système d'enseignement supérieur. Et cet objectif devrait être supporté par les politiques de financement des universités. Car il faut continuer d'améliorer le niveau de scolarisation de la société québécoise et de hausser la proportion des diplômés universitaires qu'on y trouve. Bien entendu cela ne se fera pas uniquement par le moyen des politiques de financement des universités, mais il est essentiel que ces politiques y concourent.

Parmi les problèmes liés à l'accessibilité, qu'on pourrait être tenté de vouloir solutionner par le moyen d'une politique de financement, il y a celui du comportement irrégulier de certains étudiants. On pourrait par exemple être tenté de limiter l'appui à l'accessibilité à la durée "normale" des études. Le Conseil pense qu'une telle voie serait dangereuse dans le contexte actuel. S'il y a lieu d'encourager les étudiants à s'inscrire à temps plein, à poursuivre avec diligence leurs études, et à obtenir leur diplôme, il faut le faire par des moyens mieux adaptés et plus souples, comme l'aide financière. En bref, la formule de financement doit s'arrimer aux grands objectifs, les supporter, sans cependant devenir l'instrument par lequel on tente de solutionner tous les problèmes qui leur sont reliés.

3.2 Améliorer la qualité de l'enseignement

La qualité de l'enseignement était en 1973 l'un des objectifs de l'enseignement supérieur préconisé par le Conseil. La recommandation était à l'effet que les universités du Québec "mettent tout en oeuvre pour assurer la qualité la plus haute du savoir qu'elles transmettent et des connaissances nouvelles qu'elles engendrent".

Aujourd'hui l'objectif de qualité prend encore plus d'acuité pour des raisons de contexte environnemental et de contexte interne au système universitaire. En effet, d'une part le Québec doit s'inscrire dans la

même évolution que l'ensemble des pays développés et notamment les pays nord américains. Ces pays ont contribué au développement sur leur territoire de secteurs de haute qualité et dans certains cas d'universités de pointe dont le rayonnement dépasse le cadre national et contribue à l'impact économique, technologique et culturel de la société à laquelle ils appartiennent. Le Québec ne peut prétendre placer tout son réseau universitaire au même niveau que ces universités de pointe, mais il est sûrement nécessaire qu'à l'intérieur de son système des zones d'excellence puissent rivaliser avec les constituantes de prestige des systèmes voisins. Ceci implique non seulement une volonté d'y parvenir mais aussi la nécessité de supporter par des moyens adaptés ces zones de pointe en tenant compte des réalités propres à la société québécoise. Une de ces réalités est l'insuffisance de grands donateurs, et donc une répartition du fardeau financier sur l'ensemble de la population par le canal du financement public.

D'autre part, certains indices laissent croire que la qualité de l'enseignement pourrait être améliorée. Ainsi un examen sommaire via le système RECU révèle que le taux d'abandon de cours et de programmes est relativement élevé. Une étude du BSQ a démontré que 46% des étudiants de premier cycle ont déjà interrompu leurs études[1].

Ce phénomène pourrait être interprété comme un indice d'un niveau trop élevé de qualité de l'enseignement conduisant à un découragement des étudiants insuffisamment préparés. Mais d'autres facteurs peuvent expliquer ce phénomène, dont le manque d'encadrement des étudiants qui serait dû partiellement aux compressions budgétaires. Ainsi, au niveau des ressources humaines, l'évolution du ratio étudiants/professeur temps plein est révélatrice. Alors que ce ratio se situait à 14,1 au

---

1. Enquête sur le mode de vie des étudiants du niveau postsecondaire, Bureau de la statistique du Québec, 1986, voir également l'avis 87.12, tableau 14, p. 31.

Québec en 1972, il avait grimpé à 18,7 en 1984 comparativement à 16,1 en Ontario cette même année[1]. Le Conseil s'inquiète également du vieillissement du corps professoral et de l'utilisation intensive des chargés de cours.

Par ailleurs il faut reconnaître qu'entre 1972 et 1984 les activités universitaires au Québec se sont fondamentalement transformées avec une forte croissance des études de 2e et 3e cycles et le développement de la recherche. Cette transformation s'est faite sans ajustements concertés du système et, qui plus est, dans un climat de compression budgétaire. Par conséquent si le système s'est globalement amélioré pour s'ouvrir aux besoins d'accès aux études de 2e et 3e cycles, il a pu éventuellement avoir des difficultés à maintenir simultanément un grand niveau de qualité.

Au niveau des ressources matérielles, le Conseil a souvent dénoncé l'obsolescence des équipements d'enseignement et la pauvreté des bibliothèques universitaires québécoises[2]. Le Conseil reconnaît que le Ministère a amorcé un début de correctif dans son plan de rattrapage. L'injection de 20 millions de dollars sur 4 ans pour les équipements d'enseignement et de 10 millions de dollars sur 2 ans pour les ressources documentaires constitue un pas dans la bonne direction bien que l'effort soit encore insuffisant pour effectuer un réel rattrapage. Un inventaire des équipements scientifiques, comme l'a déjà recommandé le Conseil des universités[3], aiderait les universités à démontrer leurs besoins dans ce domaine.

La formule actuelle de financement, basée sur les variations de clientèle, offre peu d'incitation à des initiatives nouvelles pour améliorer cette qualité.

---

1. Mémoire du Conseil des universités à la Commission parlementaire de l'éducation, 1986, Tableau 10A.

2. Avis 84.17, 86.1, 86.23 et 87.3.

3. Avis 87.3.

L'effet combiné du gel des frais de scolarité et des compressions budgétaires des dernières années a eu pour conséquence l'imposition d'une politique d'austérité dans les universités. Au cours de cette période le programme d'aide financière aux étudiants a connu une expansion remarquable. "En pourcentage des subventions de fonctionnement aux universités, les crédits consacrés aux régimes de prêts et bourses aux étudiants sont passés de 11% en 1978-79 à 28% en 1986-87"[1].

En finançant davantage la demande marginale (étudiants) que l'offre, le gouvernement a favorisé l'accessibilité sans cependant s'assurer de la présence des ressources nécessaires pour assurer une meilleure qualité de l'enseignement.

Le Conseil est conscient que la qualité de l'enseignement n'est pas une affaire uniquement financière. Encore faut-il cependant que les politiques de financement s'en préoccupent, ce qui ne paraît avoir été toujours le cas dans le passé.

3.3 Accélérer le développement des études supérieures et l'excellence de la recherche

Le développement des études de second et de troisième cycles et l'excellence de la recherche font l'objet d'un consensus. La pondération plus grande accordée aux cycles supérieurs dans le cadre du financement des clientèles additionnelles, le Fonds FCAR et les actions structurantes illustrent bien l'action du gouvernement dans ce domaine. Le financement partiel des coûts indirects de recherche et les mesures fiscales favorisant la RD et la synergie universités-industries sont également des initiatives intéressantes.

Le Gouvernement du Québec favorise dans la mesure de ses moyens la recherche universitaire. Les subventions provinciales représentaient en 1985-86 27% de la recherche subventionnée au Québec, mais seulement 12,4% en Ontario. L'Alberta était la seule province dont l'effort re-

---

1. Avis 87.12, p. 37.

latif était supérieur (41%)[1]. Cependant, l'Ontario a annoncé l'an dernier la création de sept centres d'excellence qui se partageront 200 millions au cours des cinq prochaines années.

Les études supérieures et la recherche ont toujours été une priorité du Conseil qui a émis de nombreux avis sur ces questions dont le plus récent concerne le Fonds FCAR[2]. La productivité des programmes d'études supérieures, la formation de chercheurs, la durée des études et le taux de diplômation préoccupent le Conseil.

Parce qu'elle est presque exclusivement basée sur le nombre d'étudiants, la formule historique de financement offre peu d'incitations au développement de la recherche dont les coûts indirects constituent un fardeau pour les universités. Des améliorations sont intervenues au cours des dernières années, poids plus élevés accordés aux étudiants inscrits à la maîtrise et au doctorat, c'est-à-dire dans des programmes souvent axés vers la recherche, financement partiel des frais indirects; mais on ne peut encore dire qu'elle accorde toute l'attention nécessaire à cette activité universitaire.

Au niveau des études de deuxième et troisième cycles, un problème d'une acuité particulière au Québec étant donné la différence culturelle avec le reste du continent, est la tendance des étudiants à effectuer leurs études de premier cycle et leurs études supérieures dans le même établissement ("inbreeding"). Étant donné le degré de spécialisation et de départementalisation des programmes, cette politique d'autarcie pourrait avoir des effets néfastes. Dans son avis sur le développement du secteur de l'éducation, le Conseil recommandait "qu'on favorise la mobilité des étudiants vers d'autres universités au niveau du 2e cycle et surtout du 3e cycle"[3].

Lors de la récente évaluation des programme du Fonds FCAR, le Conseil a constaté le peu de mobilité des étudiants et a invité "le Fonds FCAR à

---

1. STATISTIQUE CANADA. Finances des universités. Analyse et tendances 1976-1977 à 1985-1986. Catalogue 81-260.

2. Avis 87.6.

3. Avis 87.11, recommandation 34.

encourager la mobilité des boursiers tant à l'intérieur du Québec qu'à l'extérieur lorsque le choix du programme d'études ou la qualité du milieu d'accueil le justifie"[1].

Le rapport préliminaire de l'étude sectorielle en sciences sociales révèle que 55% des boursiers de doctorat du CRSH dans les universités québécoises francophones étaient inscrits à l'université dont ils étaient bacheliers. Dans le cas des boursiers du Fonds FCAR au niveau du doctorat, 87% d'entre eux poursuivaient leurs études dans la même université qu'au cycle précédent.[2]

La politique de financement en favorisant l'augmentation du nombre d'étudiants gradués incite les universités à conserver leurs étudiants et pourrait limiter la mobilité interinstitutionnelle. C'est là une situation à surveiller.

3.4 Accroître l'efficacité et l'efficience

Les subventions gouvernementales représentent la principale source de revenus des universités. Le gouvernement et les universités ont le devoir de s'assurer que les deniers publics sont bien gérés. Une partie importante du mémoire du Conseil à la dernière Commission parlementaire fut consacrée à ce sujet.

Le Conseil s'interroge sur le choix de meilleures méthodes de gestion du réseau qui tout en étant compatibles avec l'autonomie des universités assureraient une utilisation optimale des ressources du réseau universitaire. La CREPUQ soulignait récemment que l'une des lacunes du système actuel a trait "à l'absence à peu près totale de considération du moyen et du long terme et d'incitations à promouvoir la qualité de même que d'incitations à la réallocation des ressources, à l'abandon d'activités et à la concertation".[3]

---

1. Avis 87.6, recommandation 2, p. 32.

2. CONSEIL DES UNIVERSITÉS, Étude sectorielle en sciences sociales. Rapport préliminaire 1988, tableau 7.20, p. 199.

3. Le financement des universités, Éléments de problématiques et principes, La conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, décembre 1987, p. 3.

Dans cette optique, les établissements doivent être incités à collaborer entre eux pour éviter une duplication des ressources et ils doivent s'inscrire dans une perspective qui leur assure une planification rationnelle du futur. Il faudrait également favoriser la complémentarité entre le système collégial et le réseau universitaire. Ainsi le Conseil dans son avis sur la formation courte[1] souhaitait que les universités n'offrent pas de programmes que les établissements de niveau collégial ont comme responsabilité d'assurer.

Une coordination des services entre cégeps et universités est essentielle, surtout en régions périphériques. L'utilisation commune des équipements et de certains locaux permettrait d'abaisser les coûts d'enseignement particulièrement dans les régions à faible densité de population.

En résumé, dans un contexte où la structure démographique a changé mais où la société québécoise doit simultanément faire face à deux défis: continuer à relever son niveau global d'instruction et en même temps participer au développement international dans certaines zones de pointe, l'orientation actuelle du réseau universitaire québécois doit porter nettement sur deux axes.

1° Assurer l'accès à un enseignement de qualité à tous les individus aptes et intéressés à le recevoir, tout en favorisant la progression des 2° et 3° cycles et la consolidation des équipes d'excellence pouvant assurer au Québec une place raisonnable dans le concert des sociétés développées. Ceci suppose une acceptation du prix à payer et une volonté de pousser le système universitaire simultanément dans deux sens (horizontal pour le relèvement général et vertical pour les percées vers le haut des domaines de haute qualité).

---

1. Avis 85.21, p. 42, recommandation 7.

2° développer simultanément toutes les formes de recherche de façon à permettre à l'université de mieux assurer son rôle moteur dans le développement de la société québécoise, et de contribuer ainsi à améliorer la position du Québec dans la compétition canadienne et internationale.

Par rapport à cet ensemble d'objectifs, il est essentiel que le système universitaire tire le maximum de ce qu'on y investit et dans ce sens, la politique de financement doit créer un climat favorable à la stimulation du réseau.

4. Les caractéristiques d'une politique de financement

La politique de financement du réseau universitaire ne peut à elle seule constituer le moyen de rencontrer les objectifs précédemment décrits. Elle doit cependant y contribuer puisqu'elle peut permettre soit de faire naître l'intention de rencontrer les objectifs, soit d'offrir un climat favorable à l'éclosion de cette intention, soit encore d'agir comme renforcement d'une initiative déjà prise par les institutions universitaires. Pour être acceptable et opérationnelle et servir adéquatement les objectifs visés, elle doit donc présenter à la fois des caractéristiques conjoncturelles et structurelles que les lignes suivantes tentent d'évoquer brièvement.

4.1 Une couverture suffisante des besoins

On a vu que le Québec n'entend pas rester à distance dans l'évolution des sociétés développées. Ceci implique un effort simultané pour un relèvement général du niveau de scolarisation et de l'intensité de la recherche et le dégagement plus prononcé de cibles d'excellence.

Pour rencontrer ces objectifs, le système universitaire doit, en visant une productivité accrue, bénéficier d'un financement qui assure à chaque université la rencontre de ses besoins quelle que soit la source du financement.

La politique de financement doit, en conséquence, considérer le niveau et les sources de financement nécessaires pour que soit assurée une couverture adéquate des besoins.

4.2 La prise en compte des deux missions fondamentales des universités

La population du Québec délègue aux universités le double rôle de former les citoyens aptes à recevoir un enseignement universitaire et à

progresser dans l'acquisition de connaissances ainsi que de développer les connaissances appliquées et le savoir fondamental.

Le gouvernement, qui se fait le porte-parole de cette population, a le devoir de s'assurer que ces deux missions puissent se réaliser adéquatement en incitant les éventuels contributeurs et en finançant directement lui-même les deux missions.

Bien que les universités puissent gérer leur enveloppe budgétaire selon leurs propres choix, il est indispensable que la politique de financement gouvernementale contienne des indications spécifiques et transparentes quant à la couverture et à l'appui qu'elle entend fournir à chacune des deux missions.

4.3 Équité du financement, transparence et souplesse de la formule

L'équité est au centre de tout programme de financement public. Elle ne saurait se mesurer sans référence aux objectifs poursuivis. Une répartition est équitable si elle est faite conformément aux critères et aux méthodes retenus et si elle repose sur des paramètres correctement mesurés. Ainsi l'équité de la répartition des fonds de recherche tient à la qualité de l'évaluation par les pairs, alors que l'équité des subventions aux Commissions scolaires repose plutôt sur leur volume d'activités.

L'équité de la nouvelle politique de financement est reliée à la simplicité et à la transparence de la méthode, c'est-à-dire à la compréhension qu'on peut avoir de ses paramètres et à la façon avec laquelle ils s'articulent avec les objectifs visés. Toutefois, cette simplicité recherchée ne doit pas être un facteur d'uniformisation du réseau mais doit reconnaître la diversité des institutions comme une richesse du système. Cette diversité se manifeste au niveau des missions d'enseignement et de recherche des établissements de taille variable, dans des régions et des contextes socio-linguistiques différents.

La nouvelle politique de financement doit donc être assez souple pour tenir compte des missions particulières de certains établissements. Un équilibre est donc à rechercher entre les ressources consacrées à la mission générale des universités et celles consacrées aux missions ou aux situations particulières.

L'équité du financement universitaire peut se concevoir de plusieurs façons selon les objectifs poursuivis. Ainsi, on peut concevoir l'équité sur la base du seul réseau universitaire et chercher à répartir les ressources en fonction du volume d'activités et des performances des établissements du réseau. C'est ce qu'on peut appeler l'équité interne. On peut aussi mesurer l'équité en se référant à des critères externes au réseau universitaire comme la distribution des services à travers les diverses régions du Québec ou par rapport aux deux groupes linguistiques qui le peuplent. Le gouvernement doit s'appliquer à concilier ces deux types d'équité et chercher à réduire les inéquités externes et internes, ce qui, dans le contexte actuel d'insuffisance de ressources, doit passer par une hausse du niveau d'allocation aux secteurs, régions et institutions moins favorisés selon les critères retenus et non par une redistribution de la même enveloppe.

4.4 La recherche de l'équilibre à maintenir entre l'autonomie des universités et la cohérence d'ensemble du système universitaire québécois

L'autonomie des universités est un principe auquel le Conseil adhère totalement puisqu'il garantit la liberté culturelle de l'enseignement et le développement sans réserve des connaissances. Par ailleurs, le Conseil reconnaît simultanément la responsabilité de l'État dans l'enseignement dont le meilleur témoignage est la prise en charge d'une partie importante des coûts.

Dans l'exercice de leur mission, les établissements universitaires doivent coordonner leurs services et adapter leurs politiques institutionnelles aux besoins des citoyens.

Ceci exige une vision à la fois horizontale, prospective et bien documentée par une information qualitative et statistique sur les comportements, les rendements et les tendances du système.

Concrètement, les outils qui témoigneraient de cette préoccupation globale seraient:

. un bon système d'information sur la clientèle, les subventions de recherche, les ressources et les services;

. un ensemble d'objectifs officiels mesurables et prévoyant une échéance;

. une bonne évaluation de la situation pour supporter les objectifs;

. une politique de financement arrimée à ces objectifs globaux.

Le souci du Conseil des universités est d'obtenir le compromis optimal entre le besoin d'autonomie de chaque université et les besoins de l'État qui doit orienter l'ensemble du système universitaire au nom de la société qui l'a mandaté pour cela.

Qui dit financement public dit également imputabilité. L'imputabilité est généralement reconnue et acceptée comme étant compatible avec l'autonomie universitaire. L'information sur les finances des universités, les clientèles étudiantes et les personnels est maintenant disponible, et de plus en plus fiable grâce aux efforts pour développer des banques de données à cet effet.

La politique de financement doit donc s'appuyer sur ces outils sans compromettre l'équilibre obtenu.

4.5 Stabilité et prévisibilité

En mai 1984, le MESS constatait:

> "L'obligation qui est faite à des établissements autonomes d'assurer leur équilibre budgétaire et d'effectuer une gestion efficiente de leurs ressources est en partie dépendante d'une relative stabilité des règles de financement des universités, que ce soit pour le niveau de l'enveloppe globale du réseau que pour les règles de répartition de cette enveloppe entre les établissements. Les décisions concernant les engagements budgétaires et l'affectation interne des ressources doivent reposer sur un minimum de certitude quant aux ressources publiques dont les établissements disposeront (puisque environ 75% des revenus des universités provient du financement public)"[1].

Le Conseil est totalement d'accord avec cette position du Ministère. Dans son avis sur "L'Université québécoise des années 80", le Conseil recommandait une méthode de financement souple avec une période de transition raisonnable "qui permette d'éviter les fortes fluctuations dommageables à une saine planification".

La stabilité n'est pas incompatible avec la flexibilité nécessaire pour que le système d'enseignement supérieur puisse s'adapter aux changements de l'environnement dans lequel il évolue.

En résumé, la formule de financement retenue devra, pour obtenir l'adhésion des institutions et pouvoir s'appliquer:

- permettre une couverture suffisante des missions enseignement et recherche;

- rencontrer des conditions d'efficience administrative (simplicité, souplesse, transparence, prévisibilité, statilité, flexibilité);

---

1. Cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1984-85, DGERU/MEQ, mai 1984, p. 6.

- rencontrer des critères d'équité sociale (distribution géographique, linguistique...);

- respecter la philosophie de conception du système (autonomie des universités, responsabilité de l'Etat dans l'éducation).

Ces conditions écartent un bon nombre de solutions et nécessitent un examen très serré des options de mécanismes en fonction de leur logique interne mais aussi des impacts et effets secondaires possibles.

5. La répartition des fonds entre les établissements

La question de la répartition des subventions entre les établissements, revêt un caractère particulier dans le réseau universitaire, où l'on ne peut utiliser les modèles en vigueur dans les autres réseaux d'enseignement. En effet, si on examine le réseau primaire, secondaire et collégial, on observe un modèle plutôt standardisé et normalisé à partir des programmes, de la pédagogie, de la gestion et des modes de financement. Pourquoi un tel modèle est-il inapplicable dans les universités? Parce que la valeur première de l'université réside dans son originalité, sa diversité, sa capacité à aborder des programmes innovateurs, à offrir un terrain propice à l'évolution du savoir et à l'élargissement des limites de la connaissance. A l'avant-garde du savoir (à titre d'exemple, on peut citer la biotechnologie qui a vu le jour à l'université bien avant qu'elle soit utilisée dans les laboratoires et hôpitaux...), l'université doit rester une institution ouverte, évolutive et son réseau d'institutions doit présenter la diversité nécessaire pour répondre à des besoins très variables selon les secteurs, la population, les zones de recherche prometteuses, ...

Il n'est donc pas propice d'utiliser un mode standardisé pour gérer centralement le réseau universitaire. Par contre, il est souhaitable que le système universitaire québécois réponde dans son ensemble aux grands objectifs énoncés dans les chapitres précédents sans que chaque institution y réponde indépendamment.

Bien entendu, le système de financement étatique qui supporte la mission enseignement supérieur doit contribuer, par sa forme, à la réalisation de ces objectifs. Il ne peut cependant, à lui seul, viser à résoudre toutes les problématiques. Il faut quand même qu'il n'ait pas, dans son mode d'allocation et de répartition des ressources, des effets inattendus ou pernicieux par rapport aux objectifs.

En considérant les caractéristiques et le contexte particulier du financement du système universitaire québécois, il faut maintenant s'efforcer de trouver un mode de financement bien ajusté à la situation ou d'en élaborer un à partir de ceux en usage ailleurs.

En regardant les systèmes européens et américains ainsi que l'histoire du financement québécois, on peut en arriver à dégager quelques modèles types de répartition, bien qu'ils soient rarement utilisés à l'état pur:

- le financement en fonction des intrants;
- le financement en fonction des activités réalisées (et ressources consommées);
- le financement en fonction des extrants.

En considérant les deux missions du système universitaire, on peut évaluer l'opportunité relative de ces différents modèles tout en consacrant quelques lignes aux problématiques particulières du financement des petits établissements et des institutions situées en périphérie.

5.1 Le financement de l'enseignement

Dans n'importe quel système de service on peut identifier les intrants par la clientèle qui entre dans le système, les extrants par la clientèle qui sort du système, avec une valeur ajoutée grâce à un ensemble d'activités réalisées par des ressources.

Pour la mission enseignement, l'application de ce modèle permet d'identifier les étudiants comme intrants et extrants et les tâches d'enseignement comme activités réalisées par un corps professoral et un ensemble de ressources de support.

5.1.1 Le financement de l'enseignement par les intrants

L'indicateur le plus connu de la clientèle étudiante admise dans le système d'enseignement est "l'étudiant équivalent temps complet" (EETC). Il n'apparaît pas opportun de remettre en cause cet indicateur (bien qu'on puisse utiliser d'autres indicateurs tels que le groupe-cours ou le crédit etc.), puisqu'il est maintenant passé dans le langage. Le problème est plutôt de décider de la façon dont on utilise cet indicateur pour en déduire le financement requis par université.

Chaque EETC entraîne pour l'université des déboursés dont la valeur peut être obtenue par l'observation du coût modal ou du coût moyen par programme et par cycle dans le réseau québécois. Elle peut aussi être estimée en se référant à l'institution jugée la plus performante ou la plus représentative d'un idéal de référence. Elle peut être tirée d'une comparaison avec un système analogue à l'extérieur au niveau duquel on voudrait se situer (Ontario par exemple), ou enfin être la résultante d'une simulation intellectuelle d'un fonctionnement théorique rencontrant le niveau de qualité attendu. Dans ce dernier cas on doit imaginer l'importance des ressources en professeurs, en personnel de soutien, en mètres carrés, en appareillage... requises par EETC. Une fois déterminé le coût par EETC, le financement est obtenu en le multipliant par le nombre d'EETC de l'établissement concerné, pondéré le cas échéant pour tenir compte du programme et du cycle d'enseignement.

Quoiqu'il en soit il s'agit d'un choix délicat qui doit être en concordance avec un examen critique de la situation au Québec et avec les objectifs socio-économiques visés. Ainsi, il paraît peu opportun d'utiliser, comme seule source, une observation du système québécois pour lequel nous constatons (avis 88.3) un sous-financement global marqué.

Si on retient les méthodes de comparaison ou de simulation, les inconvénients et avantages sont les suivants:

Les inconvénients:

- Il s'agit, à toutes fins pratiques, d'une norme financière qui suppose un coût unitaire moyen, simple ou pondéré selon le programme d'études de l'étudiant, et une allocation gouvernementale couvrant totalement ou partiellement ce coût. Sans être très exigeante en termes de conditionnement des structures de l'institution universitaire, elle suppose un calcul théorique ou pratique réaliste des coûts par intrants, ce qui n'est pas simple, ces coûts pouvant varier selon les programmes, les universités, les régions et les pays. Le choix du coût de référence devient donc, en soi, une aventure politique infiniment discutable, ou sans prise, pour les institutions qui devront la subir.

- Cette formule favorise les courses à la clientèle dans un contexte où la clientèle jeune n'est pas illimitée, où la clientèle adulte ne se présente pas de la même façon dans toutes les régions et où, d'une façon générale, la situation de l'environnement est différente pour chaque université.

- C'est une formule qui ne permet pas de faire la différence entre un étudiant à temps complet et à temps partiel à moins qu'on adopte un indicateur spécifique pour chacun d'eux.

- C'est un système qui ne pousse pas à la production de services de qualité puisque le financement est conditionnel à l'entrée plutôt qu'à la sortie du système. Par contre, l'image de l'institution est un atout concurrentiel pour l'université dans sa recherche de clientèle. La satisfaction de la clientèle ancienne peut exercer une pression intéressante sur la nouvelle demande.

- C'est enfin un système qui n'incite pas à limiter la durée des études autour d'une durée optimale.

Les avantages:

- Si le système ne pousse pas à la production, il peut éventuellement pousser à la productivité puisque c'est par une meilleure efficience que les institutions peuvent se dégager une marge de manoeuvre pour des expériences et des innovations.

- La méthode encourage l'accessibilité et permet, par une pondération appropriée, de favoriser certains secteurs ou certains programmes. Des moyens, comme l'introduction d'un corridor d'insensibilité, peuvent atténuer les effets néfastes des courses aux clientèles.

- D'autre part si le consensus est réalisé sur le coût unitaire par EETC, les pondérations et le degré de prise en charge par l'Etat, le système de financement est relativement facile à administrer.

- Il rétablit une certaine équité sur la base EETC sans introduire un jugement sur les modes de pratique de chaque université, ni faire porter à l'Etat le bonnet du juge, ni forcer la diplômation.

- Enfin, il n'a pas d'effet directement structurant sur l'organisation qui reçoit la subvention, puisqu'il ne conditionne ni les activités ni les résultats à atteindre.

Ce mode de financement est sûrement une méthode intéressante pour subventionner un système public où les disparités liées à l'originalité des établissements sont à respecter, mais où les inéquités économiques, résultant de contextes historiques, sont à faire disparaître. La pondération par cycle et secteur vient nuancer la brutalité du système sans le faire tomber dans le piège de la complexité.

En définitive, il s'agit d'un système un peu brutal mais avec l'avantage d'une certaine équité, il est encore susceptible de convenir à la

situation actuelle à condition qu'il soit appliqué à l'ensemble du budget d'équilibre et qu'il soit nuancé par une combinaison avec d'autres approches.

Malheureusement cette approche est quelquefois discréditée parce qu'elle est assimilée, à tort, avec le statu quo. Nous avons vu en effet que le système actuel utilise une telle approche pour le financement des clientèles additionnelles.

La différence n'est pas assez bien perçue entre le système appliqué à la marge, dans un contexte de ressources insuffisantes, à partir de bases historiques inéquitables, selon des pondérations contestées et dans une période de ralentissement des clientèles, et le système appliqué intégralement dans le but de calculer de nouvelles bases de financement.

La formule établie sur de bonnes bases, il faudra permettre pour chaque nouvelle année un ajustement en fonction des variations de clientèle à la marge. Pour éviter les fluctuations trop fortes, un corridor pourrait être envisagé à l'intérieur duquel il n'y aurait pas d'ajustement immédiat.

5.1.2 Le financement de l'enseignement par les activités et/ou les ressources

Dans le cadre de cette approche, ce sont les activités d'enseignement à réaliser qui constituent la base à partir de laquelle sera calculée la valeur des subventions réservées à chaque université. Il faut bien entendu s'entendre au préalable sur les activités admissibles, cours, laboratoires, supervisions, enseignements cliniques, etc, et tenter d'en évaluer les coûts soit à partir du vécu, soit à partir de normes raisonnables. Dans le premier cas, il s'agit de mesurer le plus précisément possible les coûts associés à la présentation des activités d'enseignement, salaire des professeurs et du personnel auxiliaire,

entretien, fournitures requises, etc. Le nombre d'étudiants inscrits dans chaque activité permet d'établir une relation entre le volume d'activités et le nombre d'EETC. Dans le deuxième cas, ces facteurs sont déterminés à partir de normes établissant le nombre moyen d'étudiants inscrits dans chaque activité, le nombre moyen d'activités dont chaque professeur peut prendre charge, le salaire moyen des professeurs et des chargés de cours, la proportion des uns par rapport aux autres, etc.

Les avantages:

- Cette méthode offre l'avantage principal de montrer explicitement quelles sont les ressources qui doivent être mobilisées pour présenter chaque activité d'enseignement, et par voie de conséquence, quelles sont les dépenses qui leur sont associées. Si les activités sont justifiées et les dépenses raisonnables, l'université concernée peut mieux établir les ressources qui lui sont nécessaires.

- Elle offre aussi l'avantage d'inciter au contrôle des ressources en pointant les activités trop coûteuses, dont il pourrait devenir difficile de justifier le financement.

Les inconvénients:

- Quelle que soit la façon d'évaluer les coûts de chaque activité, la méthode constitue un puissant facteur d'uniformisation du réseau universitaire autour des activités les plus rentables et des modèles les plus performants indépendamment de leur intérêt pédagogique ou autre.

- Etant donné la diversité des activités, l'entente sur les coûts unitaires ou sur les normes risque d'être encore plus difficile que dans la méthode par intrant. De fait, là où elles sont utilisées, des méthodes de ce genre entraînent inévitablement un glissement vers la négociation des normes de référence, ce qui aboutit à un discours artificiel où les vrais enjeux restent en arrière plan.

- Ces négociations sur les normes, tout comme l'observation des disparités de coûts entre les activités, risquent d'entraîner des interventions accrues de la part du Ministère en faveur des modèles les plus rentables. Il en résulterait une perte d'autonomie des universités et une disparition progressive de la diversité du réseau.

- Enfin, il y a le grave danger que les normes de référence deviennent objets de négociation entre les syndicats et la partie patronale avec les risques de sclérose et de nivellement des structures d'organisation et des modèles pédagogiques que cela entraîne habituellement.

Le Conseil considère que les inconvénients de cette méthode dépassent de beaucoup ses avantages. Il ne souhaite donc pas qu'elle soit utilisée comme méthode de répartition.

5.1.3 Le financement de l'enseignement en fonction des extrants

Ce financement serait conditionnel à l'atteinte d'objectifs mesurables en termes de services rendus. Ils se mesurent à partir d'indicateurs tels que le taux de diplômation, le nombre d'étudiants ayant un emploi... etc.

Il s'agit donc d'une rémunération des services rendus qui rendrait le système universitaire assimilable à une entreprise privée.

Les avantages:

Ce système est a priori très séduisant dans la mesure où il rémunère l'impact en même temps que l'effort et que dans ce sens il introduit un puissant stimulant à la production de diplômés satisfaits et reconnus. Il possède aussi l'avantage de respecter l'autonomie et la diversité des établissements.

Les inconvénients:

- Au-delà de ces aspects séduisants, cette méthode présente des inconvénients de taille si elle est appliquée dans le contexte actuel. D'une part, elle suppose un financement a posteriori alors que les extrants des universités sont longs à produire (sauf pour les certificats). Pour éviter cet inconvénient, il faudrait que l'Etat se fasse prêteur et puisse récupérer, comme une banque, un financement qui n'a pas produit les résultats escomptés. Dans ce cas, le Québec est-il prêt à tolérer une université en faillite?

- D'autre part, il ne donne pas, au départ, les mêmes chances à chaque université puisque l'histoire a déjà façonné des institutions avec des écarts de mission et de fortune très sensibles.

- Ce système fausse les règles du privé puisque le payeur est unique. Il les fausse encore parce qu'il fait la distinction entre le consommateur et le payeur. Le consommateur n'a que peu de choses à dire dans l'évaluation des résultats qu'il sanctionne très faiblement par le paiement de ses frais de scolarité. En fait, c'est le gouvernement qui devient le seul décideur des objectifs à atteindre et le seul juge des résultats obtenus.

- C'est, en outre, un système qui encourage la production de diplômés et peut donc nuire à la qualité du produit livré (inconvénient de la rémunération à la pièce).

- Enfin, un inconvénient particulièrement grave, c'est qu'il est indépendant de l'évaluation de la valeur ajoutée. En effet, un contingentement serré à l'entrée de l'université réduit l'effort à fournir pour produire des diplômés et met en péril l'accès à l'université par un déplacement des étudiants refusés vers des universités de "second ordre" qui devront fournir un effort plus grand, mais pas mieux rémunéré, pour produire des diplômés.

Ce système ne peut donc être appliqué que si le consommateur étudiant participe plus fortement à la sanction financière du service produit, si les politiques de contingentement sont une décision d'ordre public et si la valeur ajoutée est, sous une forme ou une autre, prise en charge par l'Etat pour les universités qui récoltent les étudiants refusés ailleurs. Dans ce cas, on assiste à une autre forme d'intervention de l'Etat qui contribue à limiter la rentabilité du financement et l'autonomie de gestion du réseau et de chacune des universités.

A l'étude de ces trois approches, on se rend compte que chacune présente des avantages et des inconvénients. Ces inconvénients sont particulièrement sérieux dans le cas du financement par activité, ce qui amène le Conseil à rejeter complètement cette méthode. Les deux autres, par contre, présentent des avantages qui, dans une certaine mesure, les rendent complémentaires. En définitive, au risque de tomber dans la complexité, le modèle le plus intéressant serait une combinaison du financement par les intrants et par les extrants. Un tel modèle de financement de l'enseignement conserverait aux universités un certain degré d'autonomie (financement partiel aux intrants) tout en gardant une certaine capacité à stimuler le système (financement par objectif pour une portion limitée de l'enveloppe).

Dans ce sens, le Conseil considère avec intérêt la proposition de la Conférence des recteurs concernant "l'ajout à l'enveloppe des subventions d'une somme équivalente à 1 à 3% de cette enveloppe, qui aurait pour but de permettre, en fonction des plans directeurs des établissements, un certain développement, et dont une partie pourrait être consacrée à des fins spécifiques tels, par exemple, le support à la création et à la promotion de centres ou de programmes d'excellence, la réallocation des ressources, des actions de concertation..."[1]

---

1. Le financement des universités, Éléments de problématique et principes, La Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec, décembre 1987, p.8.

La nouvelle politique de financement pourrait ainsi offrir des incitations positives à l'atteinte des grands objectifs de l'enseignement supérieur tout en respectant le caractère décentralisé du réseau et l'autonomie de gestion des établissements.

5.2 Le financement de la recherche

La recherche universitaire constitue une mission propre du système universitaire reliée à la fonction enseignement, mais indépendante d'elle dans son développement, son amplitude et ses besoins de ressources. Son financement obéit à une dynamique particulière et nécessite une approche différenciée.

Le système qu'elle met en jeu permet d'identifier le produit à transformer comme étant "l'état du savoir". Cette matière première est difficile à cerner parce que trop vaste et l'on utilise plutôt la notion de projet de recherche. Cette notion permet de délimiter les zones de savoir sur lesquelles les chercheurs vont apporter une valeur ajoutée permettant une progression des connaissances.

L'intrant est, dans ce cas, formé des projets de recherche identifiés, subventionnés ou non. Les résultats de recherche, contrats réalisés, brevets déposés, licenses, publications, etc., constituent les extrants du processus. L'activité est alors le travail fourni par les chercheurs et les ressources de support sous forme de travaux de collecte, traitements de données, analyses, dégagements d'hypothèses, tests et essais, rédactions de résultats... etc.

On peut considérer que la recherche est actuellement financée en partie en fonction des intrants, par les organismes subventionnaires qui étudient les projets et les choisissent selon des critères déterminés. Il ne peut être question dans ce document de revenir sur cette approche qui fait intervenir d'autres sources de financement situées partiellement en dehors du Québec. On peut se limiter à inciter fortement les organismes à adapter leurs critères de sélection des projets pour favoriser aussi bien les projets à rendement tangible que les projets plus

fondamentaux et enfin à stimuler, en prenant des risques conscients, l'émergence de nouvelles zones de recherche plus aléatoires.

Il reste cependant le problème des frais indirects de recherche qui ne sont pas couverts par les subventions et qui méritent un examen un peu plus spécifique. Ces frais sont constitués des dépenses générales qu'assume l'université pour soutenir les activités de recherche de ses professeurs. Ils incluent par exemple l'entretien des locaux, l'administration des budgets de recherche, le soutien apporté aux chercheurs dans la préparation de leurs demandes de subventions et dans la réalisation de leurs projets, etc. Les salaires des professeurs sont aussi financés par l'université, sans pour autant être habituellement inclus dans les frais indirects.

Les frais indirects constituent une zone grise dans le financement des universités. Ils sont actuellement assumés par les universités, mais dans la formule historique de financement aucun paramètre n'y fait référence explicitement. Certains estiment que les subventions de fonctionnement les incluent au moins en partie dans la valeur des subventions par EETC ou dans la pondération pour les études de 2^{e} et 3^{e} cycles. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il s'agit d'affirmations difficiles à vérifier.

En fait, on ne peut affirmer que les frais indirects de recherche sont actuellement totalement couverts par les subventions de fonctionnement des universités, car il faut reconnaître que le secteur de la recherche a connu une expansion rapide depuis une dizaine d'années. Ce développement a affecté les activités universitaires sans que le mode de financement traditionnel n'ait été adapté. Dans le contexte d'austérité financière qui est actuellement le leur, les universités ne peuvent plus assumer la croissance des frais indirects occasionnée par la croissance des projets subventionnés. Il faut donc trouver le moyen de les intégrer dans le financement des universités selon des modalités équitables et raisonnables.

Le financement des frais indirects de recherche a fait l'objet de plusieurs études depuis une dizaine d'années. Les études du CCFRU en 1979[1] et de l'ACPAU en 1982[2], évaluaient les frais indirects à environ 50% des frais directs. Une étude récente de l'Université Cornell[3] confirme cette évaluation. Pour les recherches effectuées hors des campus, en sciences de la santé par exemple (domaine exclu des études du CCFRU et de l'ACPAU) la proportion serait d'environ 30%.

5.2.1 Les modalités de prise en charge des frais indirects

Pour les fins du présent texte, nous avons examiné les deux hypothèses suivantes: intégration à la subvention que reçoit l'université pour chaque EETC et financement en proportion des subventions obtenues par les chercheurs.

1. Une intégration des frais indirects dans le calcul du coût de l'EETC

Dès 1973, le Conseil s'inquiétait du financement insuffisant de la recherche et recommandait que "la détermination de l'enveloppe prenne en considération, en particulier, le fait que le développement de la recherche, largement financé aujourd'hui à même les subventions ordinaires de fonctionnement, n'est pas lié obligatoirement à l'accroissement du nombre d'étudiants"[4].

De plus la sensibilité annuelle des montants de la recherche donc des frais indirects impliqués risque d'être beaucoup plus forte que celle de la clientèle qui se situe dans une évolution de grande tendance.

---

1. Rapport sur l'étude pilote du coût de la recherche dans les universités. Comité canadien sur le financement de la recherche dans les universités. Décembre 1979.

2. CAUBO, Report of the Study on the Costs of University Research. 1982.

3. ZUICHES et. al. Accounting for the Full Cost of Research: A Study of Indirects Costs. Cornell University 1987.

4. CONSEIL DES UNIVERSITÉS. Quatrième rapport annuel 1972-73, p. 90.

Au niveau global "la solution EETC", qui aurait le mérite d'une apparente équité et d'une grande simplicité, a l'inconvénient d'être peu logique quand elle s'applique à la réalité. Cet illogisme risque de s'accroître du fait de l'évolution possible à la baisse des clientèles et du renforcement de la fonction recherche dans une société en cours de vieillissement. Il sera donc de plus en plus difficile de lier les deux fonctions à moins qu'on accepte de se diriger vers une situation où les frais indirects de recherche constitueront une grosse partie du coût unitaire d'un EETC sans qu'il y ait aucun rapport entre l'étudiant et les activités de recherche.

Un autre inconvénient de cette méthode tient au fait qu'à l'intérieur même du système l'évolution des clientèles et de la recherche est différente dans chaque université. En conséquence une université qui ne s'inscrirait pas dans l'évolution générale ou qui la devancerait se trouverait soit surfinancée soit sous-financée.

Cette solution doit donc être rejetée au profit de la solution suivante:

2. Le financement des frais indirects de recherche en fonction de la recherche subventionnée

Cette méthode consiste à utiliser les montants attribués par les organismes subventionnaires au titre des frais directs de la recherche comme indicateur des frais indirects. Malgré ses imperfections, cet indicateur a l'avantage de permettre de s'appliquer à une réalité tangible qu'il est possible d'évaluer puisque les subventions des organismes font l'objet d'informations publiques.

Il est important cependant de bien limiter l'indicateur utilisé aux montants représentant la recherche subventionnée, les contrats devant être obtenus, eux, avec la couverture des frais indirects.

Lors des tentatives de revision des bases de financement de 1984 et 1987, le Ministère a tenu compte du financement des coûts indirects de

recherche. Le MESS a alloué pour chacune des deux années 1987-88 et 1988-89 la somme de 7 millions de dollars à ce chapitre. Cette somme est répartie "au prorata de la moyenne des subventions externes de recherche pour les années 1983-84, 1984-85 et 1985-86. Les subventions de recherche sont déterminées en soustrayant des revenus externes ceux se rapportant à des commandites"[1].

Pour sa part, l'Ontario consacrait en 1987-88 une enveloppe hors-formule de 25 millions qu'elle distribuait au prorata des subventions accordées par les trois conseils subventionnaires fédéraux. Cette subvention sera indexée de 4,5% en 1988-89[2].

L'inconvénient de cette approche réside dans le fait qu'elle ne prend en compte que les frais indirects de la recherche subventionnée alors qu'il existe d'autres types de recherches;

- la recherche qui ne requiert pas de subvention, mais utilise les ressources universitaires;

- la recherche que nous qualifierons d'embryonnaire parce qu'elle n'a pas encore été présentée de façon à recueillir une sanction positive des organismes subventionnaires;

- la recherche de support à l'enseignement qui permet l'amélioration pédagogique et la mise à jour des connaissances des professeurs.

Pour être équitable, la politique de financement doit trouver, dans son mécanisme une façon de prendre en compte les coûts que ces autres types de recherche occasionnent, soit à travers le coût de l'EETC soit à l'intérieur d'un financement ciblé.

Le financement des frais indirects de recherche est devenu un problème majeur pour les universités. Il doit maintenant être intégré explicitement dans la formule de financement selon la dernière modalité envi-

---

1. Règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec 1987-88. p. 16.

2. OCUA Advisory Memorandum 87-XV.

sagée. Cette opération pourrait cependant affecter la pondération accordée aux études de 2e et 3e cycles, s'il devait s'avérer que cette pondération avait été établie en tenant compte des frais indirects de recherche.

5.3 Les considérations spécifiques à la taille et la périphérie

La taille et la périphérie sont des facteurs référant à la situation particulière de certains établissements. Ces cas spéciaux devraient faire l'objet d'un financement "hors-formule" étant donné que l'intégration de ces facteurs dans la formule entraînerait des distorsions importantes comme celle observée lors de la proposition ministérielle de 1987 où l'introduction du facteur taille augmentait le taux de sous-financement de l'Université Bishop's de 8,2% à 58,8%.

Le facteur taille fait référence à la notion d'économies d'échelle par lequel le coût unitaire moyen est censé décroître dans les grandes unités de production. Ce phénomène existe-t-il dans l'enseignement supérieur et quelle en est l'importance?

L'étude ministérielle de 1984 prenait en considération le facteur taille et l'appliquait aux fonctions enseignement, soutien et administration. Cependant, l'étude ministérielle de 1987 démontrait que la relation n'était pas la même pour chaque fonction.

> "De fait, au chapitre des activités d'enseignement, les universités peuvent absorber les coûts relatifs à leur petite taille en engageant davantage de chargés de cours ou en accroissant, par le biais de diverses stratégies d'organisation des activités académiques, le nombre moyen d'étudiants par groupe-cours"[1].

Nonobstant, la présence ou non d'une relation entre la taille et le coût moyen d'enseignement, le Conseil s'interrogeait "sur l'opportunité

---

1. Ajustements transitoires des bases de financement des universités, Traitement du paramètre "taille", document no 6, DGERU 1987.

d'apporter une correction relative à la taille pour la fonction enseignement à des établissements monodisciplinaires comme HEC, Polytechnique ou l'ETS"[1].

En définitive la prise en compte générale du facteur taille doit être nuancée en fonction des considérations suivantes:

- bien qu'un petit établissement doive offrir un éventail minimal de cours à une clientèle réduite, n'est-il pas normal que les grandes universités offrent un large éventail de disciplines et de programmes spécialisés dont les groupes-cours sont relativement petits?

- Les universités, comme d'autres organisations, ont-elles un seuil de rentabilité en termes de dimensions au-delà duquel on enregistrerait une reprise de la croissance des coûts?

Face à ces interrogations, seules les institutions de petite taille sont capables de faire la démonstration de leur handicap et ce n'est que sur la base de ces démonstrations concrètes et spécifiques que les conclusions pourront être tirées.

Si l'effet réel du facteur taille sur la fonction enseignement est difficile à évaluer, il serait par contre normal d'observer des économies d'échelle pour les fonctions administration et soutien.

En ce qui concerne la périphérie, le Conseil dans son avis 79.5 reconnaissait que les établissements éloignés des grands centres assumaient des coûts particuliers, mais difficiles à évaluer.

Il est à noter que le Conseil associait les concepts de taille et de périphérie. Il reconnaissait l'existence de coûts supplémentaires "associés à la centralisation et à la présence sur le territoire d'établissements de petite taille éloignés des grands centres" mais ajoutait que "ces coûts sont inversement proportionnels à la taille et qu'ils cessent d'être significatifs à mesure qu'une université à vocation générale

---

1. Avis 86.23, p.14.

s'approche d'un seuil optimal de 4 000 à 5 000 étudiants équivalents, dépendant de l'importance relative des secteurs de sa programmation"[1].

En 1980-81, suite à l'avis du Conseil, le Ministère versait 2 millions de dollars intégrés à la base de financement à l'Université du Québec. Cette somme correspondait à 5% des dépenses d'opération générales de trois constituantes régionales (UQAC, UQAR, UQAT). Le Ministère justifiait cet ajout non seulement par les critères de taille et de périphérie mais également par la forte croissance des clientèles insuffisamment financées enregistrée par ces trois établissements.

> "C'est la conjonction de ces deux phénomèmes, c'est-à-dire le caractère périphérique et la forte croissance de clientèles qui amène le ministère à consentir à l'Université du Québec une subvention spéciale de 2 000 000$. Ce montant correspond aux demandes addjtionnelles formulées à cet égard par l'Université du Québec"[2].

Le MEQ en 1984, lors de l'étude comparative des bases de financement, avait reconnu que les trois constituantes de l'UQ encouraient des coûts supérieurs dus à l'éloignement au chapitre des frais de transport et d'énergie. "Le Ministère tient compte de ce facteur en augmentant les bases normalisées de ces établissements d'un montant correspondant à 10% des dépenses de transport et d'énergie encourues par ces établissements"[3]. Le total de l'ajustement (10%) pour les trois constituantes ne se chiffrait à l'époque qu'à 204 000$.

Lors des simulations de 1987 pour la répartition des crédits additionnels, le facteur périphérie faisait partie de certains scénarios; mais c'est le facteur taille qui fut finalement retenu dans la proposition ministérielle.

---

1. Avis 79.5, p.14.

2. Financement des universités du Québec 1980-1981. Subventions de fonctionnement. Règles. DGES-MEQ. Juin 1980, p. 34.

3. Étude comparative des bases de financement des universités du Québec. DGERU, 28 mai 1984, p. 18.

Dans le cas des trois constituantes de l'Université du Québec, le concept périphérie se confond avec le concept de nordicité.

En 1987, le rapport Després recommandait que dans le cadre de la nouvelle formule de financement le MESS applique à l'UQAC, l'UQAR et l'UQAT "une formule inspirée du Northern Grant ontarien, redressant la subvention de base, annuellement, d'un taux à déterminer"[1].

Les "Northern Grants" existent dans la province voisine depuis 1975-76. Suite aux recommandations du Conseil ontarien des affaires universitaires[2], l'université Laurentian ainsi que ses trois collèges affiliés et l'université Lakehead reçoivent une subvention correspondant à 11% de leurs revenus de fonctionnement.

Dans un avis récent[3], le Conseil ontarien a tenté d'identifier les coûts supplémentaires reliés à deux aspects de la nordicité. Le premier aspect concerne les coûts supplémentaires de fonctionnement d'un établissement nordique ("in the North"). La taille limitée des groupes-cours causée par la faible densité de population et l'acquisition des biens et services seraient les principaux coûts à considérer. Les coûts supplémentaires associés à l'énergie, aux voyages et à l'enlèvement de la neige seraient faibles. Le Conseil ontarien a conclu que le niveau actuel de financement (6,4 millions en 1987-88) du "Northern Ontario Operations Grant" était suffisant.

Au sujet de l'autre volet de la nordicité, la mission des universités nordiques ("for the North") comprend l'enseignement à distance, la recherche nordique, les programmes spéciaux pour répondre à des besoins spécifiques de la région (autochtones...). Ces coûts n'ont pas été évalués, la somme supplémentaire de 3 millions de $ allouée par le gouvernement ("Northern Ontario Mission Grant") sera distribuée de la même façon que la subvention du premier volet. Une évaluation de ce programme aura lieu dans quatre ans.

---

1. Rapport du Groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec. Juin 1987, recommandation 14.
2. OCUA Advisory Memorandum 75-VIII
3. OCUA Advisory Memorandum 88-III

6. Conclusion et recommandations

Une politique de financement doit avoir une portée générale et une certaine permanence. Elle est conçue pour refléter les préoccupations sociétales et gouvernementales et établir une certaine équité de chaque université face au financement public, équité qui, comme on l'a vu, ne veut pas dire uniformité ni perpétuation du statu quo.

Parce que les préoccupations des divers intervenants ne sont pas les mêmes, parce que leur conception du rôle et de la mission des universités peut varier, parce que leur estimation des ressources nécessaires n'est pas toujours la même, et aussi parce que plusieurs établissements sont dans une situation financière difficile, il faut accepter qu'il sera difficile d'en arriver à un consensus sur tous les aspects d'une formule de financement. Il faudra donc que le Gouvernement tranche en distinguant autant que possible la portée de la politique de financement de ses modalités d'application.

Dans son application en effet, elle peut provoquer des perturbations à court terme, qui seront d'autant plus sérieuses que le niveau global est actuellement insuffisant. De l'avis du Conseil, la révision de la formule de financement, pour être un succès, doit s'accompagner d'un ajout de fonds. Dans le contexte actuel, toute autre méthode risque en effet d'entraîner des heurts et de susciter des affrontements contre-productifs. A défaut de crédits suffisants pour rétablir totalement et immédiatement l'équilibre, le Gouvernement devra procéder prudemment en modulant les augmentations réelles de ses subventions pour corriger graduellement les inéquités et en adoptant des mesures spécifiques pour corriger les situations les plus difficiles, comme il l'a fait récemment.

Par rapport à la politique de financement et à la formule de répartition, le Conseil des universités tient à faire les trois recommandations suivantes:

Recommandation 1

CONSIDÉRANT l'intérêt pour le Québec de favoriser spécifiquement la poursuite de certains objectifs prioritaires sans intervenir directement dans la gestion des universités;

CONSIDÉRANT aussi l'importance pour le Québec d'encourager la recherche d'une plus haute qualité pour rendre son système universitaire encore plus compétitif dans le concert des nations;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de prévoir un montant équivalent à 1% à 3% de l'enveloppe globale annuelle pour distribution aux universités en fonction d'extrants ou d'objectifs précis tels que amélioration de la qualité, expériences pilotes, projets d'évaluation, actions de concertation, etc., et cela quelle que soit la formule exacte de répartition qu'il retiendra".

Recommandation 2

CONSIDÉRANT la nécessité d'en arriver à une formule de répartition de l'enveloppe des subventions gouvernementales qui repose sur des paramètres précis reflétant bien les politiques de l'enseignement supérieur;

CONSIDÉRANT l'importance de respecter la dynamique du système universitaire et en particulier l'autonomie, la diversité des établissements et leur contexte propre;

CONSIDERANT l'intérêt de bien reconnaître les deux missions du système universitaire, l'enseignement et la recherche, et de les financer selon des paramètres qui réflètent adéquatement leurs coûts;

CONSIDÉRANT QUE les frais directs de recherche sont déjà pris en charge par les organismes subventionnaires;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"1° de répartir l'enveloppe des subventions gouvernementales selon une formule qui tienne distinctement compte des activités d'enseignement et de recherche;

2° d'adopter pour financer l'enseignement une formule basée principalement sur les intrants, l'indicateur à retenir étant "l'étudiant équivalent temps complet" pondéré par cycle et par secteur selon des modalités à définir;

3° de financer les frais indirects de recherche en proportion du montant global des subventions obtenues des organismes subventionnaires;

4° de prendre en considération les facteurs taille et périphérie selon des modalités qui, d'après la démonstration des établissements concernés, reflètent bien leur influence réelle."

Recommandation 3

CONSIDÉRANT la nécessité d'adapter périodiquement la formule de financement au contexte;

CONSIDÉRANT cependant le besoin de stabilité de la formule à des fins de planification budgétaire;

CONSIDÉRANT par ailleurs les risques de fluctuation brusque des clientèles étudiantes et des fonds de recherche;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"1° de rechercher des moyens d'atténuer l'impact des variations brusques des principaux paramètres de sa formule de financement, comme la définition d'un corridor de fluctuation des clientèles étudiantes, ainsi que l'a déjà recommandé le Conseil (Avis 86.23, recommandation 10), et l'adoption d'une formule basée sur une moyenne triennale pour le calcul des subventions de recherche;

2° de s'entendre avec les universités sur un mécanisme de révision de la politique de financement et sur la fréquence des révisions."

ANNEXE

Résumé chronologique de l'histoire du financement du système universitaire à partir de 1960

1960-1968 - Adoption par le gouvernement d'un financement des universités sur la base d'une subvention d'équilibre.

1968-1971 - Application d'une formule de financement par fonction et par étudiant inscrit.

1970 - Le Conseil des universités recommande un financement par fonction.

1971-1972 - Adoption par le Ministère de la formule dite "historique".

1973 - Le MEQ et un Comité de concertation travaillent à une nouvelle politique. Abandon du projet.

1976-1977 - Le Conseil recommande une formule mixte: historique et par fonction.

1979 - La Commission d'étude sur les universités critique la méthode historique et recommande le financement par EETC.

- Le Conseil formule un avis touchant notamment le financement des universités périphériques.

1980 - Début des compressions budgétaires et en même temps versement de 2 millions à l'UQ pour ses établissements périphériques.

1982 - Début des évaluations par le MEQ du sous-financement relatif des établissements.

1982-1983 - Application de la formule pondérée par cycle et par secteur pour le financement des clientèles additionnelles.

1984 - Commission parlementaire dénonçant l'insuffisance du financement universitaire.

- Le Ministère propose une réforme de la politique de financement.

1984-1985 - Abandon du projet faute d'unanimité. Le Conseil notamment exprime sa réserve dans son avis 84.1

1985 - Le Conseil publie une étude sur le sous-financement relatif des établissements.

1986 - Commission parlementaire dénonçant à nouveau l'insuffisance du financement universitaire.

1987 - Annonce par le gouvernement d'un octroi de 40 millions additionnels aux universités dont 30 millions destinés au budget de fonctionnement.

- Mise en chantier au MESS d'une revision de la politique de financement.